联合国 S/2021/839



安全理事会

Distr.: General
30 September 2021
Chinese
Original: English

小武器和轻武器

秘书长的报告

摘要

本报告根据第2220(2015)号决议提交，其中请秘书长继续每两年提交一份关于小武器和轻武器的报告。

自上一次报告(S/2019/1011)以来，小武器和轻武器继续在引发、加剧和延续武装冲突、普遍暴力以及犯罪和恐怖主义行为方面扮演着重要角色。

非法小武器和轻武器流动造成人道主义影响并对可持续发展和保持和平造成负面影响，这些影响仍然显而易见。

按照惯例，本报告提出了结论意见和建议，支持会员国切实应对滥用、非法转让和不利于稳定地积累小武器和轻武器造成的种种威胁。专题部分也提出了各种建议。

21-12603 (C)   051021   051021



一. 导言

1. 本报告根据第 2220(2015)号决议提交，其中请秘书长继续每两年提交一份关于小武器和轻武器的报告。

2. 自上一次报告(S/2019/1011)以来，与滥用、非法转让和不利于稳定地积累小武器和轻武器及其弹药有关的种种威胁仍然是破坏国家、区域和全球层面和平与安全的一个决定性因素。在中非共和国、利比亚、南苏丹、苏丹和也门等国，这些武器的扩散和非法贩运使已经饱受冲突之苦的弱势群体的处境严重恶化。

3. 2015 年至 2020 年，在世界上死亡人数最多的 12 场武装冲突中，至少有 176 095 名平民死亡。2020 年，每 100 000 人中就有 5 名平民死于武装冲突，其中七分之一是妇女或儿童。大多数平民的死因是小武器和轻武器(27%)或重型武器和爆炸性弹药(24%)。[1] 冲突之外发生的武装暴力造成的死亡人数甚至更高。在全球范围内，超过一半的凶杀案受害者死于枪杀。[2]

4. 全球军费持续增加，助长了不安全和不信任的循环往复。2020 年，尽管 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情传播，但全球军费总额仍增至近 2 万亿美元。

5. 鉴于 COVID-19 疫情当前，必须刻不容缓地控制冲突，2020 年 3 月，秘书长呼吁立即全球停火。若干区域组织、200 个民间社会团体和十几个非国家武装团体，包括当前武装冲突的一些当事方，都公开表示支持这一呼吁，但口头承诺并没有产生充分、切实的效果。

6. 疫情期间不仅冲突仍然持续，一些行为体还利用全球焦点转移的机会，在冲突战区加紧秘密、违规或无管制地供应武器弹药，使新的供应大量增加，而这些供应有可能在冲突和冲突后局势中被转用。非法小武器和轻武器市场等非法市场继续运作并适时应变。

7. 滥用、非法转让和不利于稳定地积累小武器和轻武器的行为继续在国家、区域和全球层面对安全、人道主义和社会经济造成跨领域的危害，并且对儿童等弱势群体造成不成比例的影响。

8. 区域努力仍然至关重要。各国继续认识到小武器祸害在区域层面造成的明显影响，包括为此拟定和进一步指定关于打击加勒比、西巴尔干国家和西非小武器和轻武器非法流动的区域路线图。

[1] 见 https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/goal-16/。

[2] 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，《全球凶杀问题研究：执行摘要》(Vienna，2019 年，维也纳)。

二. 趋势和动态

9. 在联合国授权开展和平行动的局势中，非法武器流动之害进一步加重了人类苦难，阻碍了和平努力。在国际社会为到 2030 年实现可持续发展目标而加紧行动之际，致力于找到打击非法武器流动的可持续解决办法至关重要。

10. 在讨论武装冲突中保护平民的问题时，必须考虑到小武器和轻武器的作用。2020 年 11 月，瑞士政府举办关于武装冲突环境下医疗活动中的国际人道主义法律和实践的专家会议，其中包括讨论管理医用交通工具和设施中存在的武器等议题(S/2021/423，第 68 段)。

11. 安全理事会一直在积极处理小武器和轻武器及相关弹药非法流动带来的威胁，尤其是在冲突局势中造成的威胁。在南苏丹，武器弹药的稳定供应加剧了族群间暴力的性质和规模，并直接影响到联合国人员的安全。

12. 防止恐怖主义分子获取武器的工作也在继续推进，包括为此由联合国制定第2370(2017)号决议执行指南。这些指导方针力求确定在加强预防措施与合作方面存在的挑战和机遇，同时考虑到新出现的技术，以促进落实第 2370(2017)号决议、相关后续决议、良好做法和相关国际标准。

13. 2020 年 3 月，安全理事会就其关于题为“非洲和平与安全”的项目的讨论发表主席声明，其中确认指出，小武器和轻武器在非洲的非法贸易和转用造成了影响和挑战，使恐怖主义团体能够大大提高其武装能力(S/PRST/2020/5)。

14. 整个萨赫勒地区和中部非洲次区域部分地区非法武器流动所产生的影响仍然令人关切。该次区域内小武器和轻武器及其弹药的供应使地方争端升级，使暴力极端分子、恐怖主义分子、有组织犯罪和武装团体得以控制大片领土。

15. 联合国在阿卜耶伊、中非共和国、刚果民主共和国、海地、利比亚、南苏丹和苏丹的和平行动继续执行武器相关规定，包括专门针对小武器和轻武器的规定。相关规定日益增多，表明联合国正在建设和平与保持和平的背景下，发挥支持常规武器管制的作用，包括为此采取武器和弹药管理以及小武器和轻武器管制措施。

16. 安全理事会将武器相关措辞纳入国别决议，特别指出非法武器和弹药流通对有关国家的和平、安全与稳定造成负面影响。安理会重申第 2117(2013)号决议，表示关切，在马里、索马里、南苏丹和也门，非法转让、积累和滥用小武器和轻武器行为对和平与安全构成威胁。[3]

17. 最近设立的联合国和平行动，包括联合国海地综合办事处和联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)，[4] 在任务规定中将武器和弹药综合管理作为支持和平进程、善治、减少暴力以及解除武装、复员和重返社会的关键支柱。对

[3] 分别见第 2584(2021)、2520(2020)、2514(2020)和 2511(2020)号决议。

[4] 分别见第 2476(2019)和 2524(2020)号决议。

于联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)和联合国马里多层面综合稳定团等已设特派团，安全理事会强化了关于武器弹药管理的措辞。

18. **谨鼓励各国在儿童与武装冲突、维持和平、地雷行动、解除武装、复员和重返社会以及妇女与和平与安全等专题讨论中考虑武器动态的相关性。**[5] 安全理事会通过第 2553(2020)号决议，确认安全部门改革与国家小武器和轻武器管理等稳定和重建方面的其他重要因素之间的联系，这值得欢迎。

A. 非法转让、过度积累和滥用小武器和轻武器行为对发展、人道主义和安全的影响

1. 可持续发展与《2030 年可持续发展议程》

19. 《2030 年可持续发展议程》的通过，特别是关于和平、正义与强大机构的目标 16 的通过，表明了和平与发展之间的密切联系。

20. 收缴武装冲突、暴力犯罪和贩毒活动中使用的小武器和轻武器并确定其非法来源，是按照目标 16 促进和平、包容的社会的重要步骤。

21. 通过关于《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》执行情况的双年度报告从各国收集的数据显示，2016 年至 2019 年，国家当局收缴了 758 000 件非法小武器和轻武器。根据联合国监测非法武器流动倡议发布的《2020 年全球枪支贩运研究报告》，2016 年和 2017 年每年报告缴获的枪支总数为 550 000 支。数据表明，制造国与转用和缉获发生国往往不是相同国家。因此，制造国为履行防止枪支及其零部件和弹药被转用的责任，必要进行彻底的风险评估，并采取有效的交付后措施。尽管如此，由于未充分报告，包括缺乏报告能力，全球缉获和收缴的小武器和轻武器的实际数字据信要高得多。**建设会员国报告小武器和轻武器缉获和收缴数量的能力对于监测可持续发展目标指标 16.4.2 的进展情况至关重要。谨鼓励会员国在其不同的报告义务之间建立协同作用。**

22. 显然需要确保将国家自主权作为所有小武器和轻武器相关问题的指导原则。为此已发起对联合国小武器问题协调行动机制的审查，该机制支持联合国在协助各国管制小武器和轻武器方面的整体行动。更加强调国家自主权，将有助于确定国家一级的具体需求和差距，支持国家一级编制和随后实施综合和多学科的小武器方案，并促进联合国国家工作队与各国国家当局积极接触。

23. 为了提供有成效、高效率、协调一致的联合国援助，发起了两项倡议。首先，联合国小武器问题协调行动机制的合作伙伴正在制定关于国家一级办法的全系统指导意见，以便将小武器管制纳入符合国家自主权指导原则的共同国家分析和可持续发展框架。此外，拯救生命实体基金(通过裁军事务厅与联合国开发计划署的联合伙伴关系在建设和平基金内设立的一个供资机制)已着手分配赠款，以促进采取更加综合的办法在优先国家减少小武器和武装暴力。

[5] 见 S/2019/1011。

2. 对儿童的严重影响

24. 2020 年，武装冲突中儿童状况的特点是严重侵害事件数量持续居高不下(A/75/873-S/2021/437)。在这方面，冲突升级、武装冲突以及无视国际人道法和国际人权法等现象对儿童保护造成了严重影响，而冲突升级和武装冲突往往由于小武器和轻武器的供应而加剧。减少小武器和轻武器等常规武器的影响，对于确保儿童免于像现在这样首当其冲地受到武装冲突的影响至关重要。经联合国核实，在儿童与武装冲突议程上的 21 个局势中，以及在乍得湖流域，有超过 8 400 名儿童被杀害或致残，小武器和轻武器在严重侵害儿童和剥夺儿童权利方面扮演着重要角色。对医院的袭击减少，对学校的袭击增多而且往往使用小武器和轻武器，两类袭击都继续危害儿童，在 COVID-19 大流行背景下尤其造成极为严重的影响。

25. 安全理事会儿童与武装冲突问题工作组为广大国际社会和具体受冲突影响国家确定具体行动建议提供了重要论坛。尽管该工作组专门处理小武器和轻武器问题的工作尚未得出结论，但安理会已经在越来越多地关注造成儿童被杀和致残的武器(见 A/73/907-S/2019/509)。

26. 所有小武器和轻武器管制举措都应适当注意对儿童的潜在影响。这些举措应与其他涉及儿童、少年和青年的方案挂钩，例如：儿童诉诸司法；青少年就业举措；儿童脱离武装团体和武装部队并重返社会，以及针对儿童的解除武装、复员和重返社会方案；基于社区的儿童保护。

3. 性别层面，包括妇女与和平与安全

27. 虽然在武装冲突、冲突后环境和非冲突局势中小武器和轻武器的供应对男女都有影响，但越来越多的研究表明，性别问题与小武器之间存在重要联系。

28. 被枪杀致死的男性远多于女性，但绝大多数小武器拥有者是男性，男性还主导着易于获得这些武器和从事武器相关活动的职业，如狩猎和运动射击。拥有、使用和滥用小武器与赋予男子的某些角色、做法和期望密切相关，这类角色、做法和期望有时会鼓励暴力行为。因此，小武器的垂手可得，对维护男性主导的社会规范发挥着特别惊人的作用，它使男性能力加强，权力倍增，而这常常助长暴力侵害妇女和女童行为。

29. 总体而言，在凶杀案受害者中妇女占少数，但妇女遭受枪支暴力的比例却过高。[6] 在家庭环境中、在亲密伴侣关系中以及在武器容易获得的国家，妇女面临的风险尤其大。在冲突和冲突后环境中，小武器和轻武器的扩散以及暴力威胁可被用来胁迫妇女从事非法活动，迫使妇女接受强迫婚姻、强奸、奴役和人口贩运。小武器的存在还会加大心理暴力，使陷于困境的妇女严重缺失安全感，无论是在公共空间还是在家中都是如此。因此，在普遍不安全环境中，小武器和轻武器对

[6] 毒品和犯罪问题办公室，《2019 年全球凶杀问题研究》，“了解凶杀案：类型问题、人口因素、机制和促成因素”(维也纳，2019 年)。

妇女和女童构成严重威胁，总体上减少了她们在社会中的空间和流动性，使她们无法充分参与公共生活，阻碍她们增强经济权能，并影响她们参政。

30. 小武器和轻武器管制工作同妇女与和平与安全议程关于所有四个相互关联的支柱(即参与、预防、保护以及救济和恢复)的目标一致。了解武器流动情况及相关挑战以及小武器和轻武器在性别层面的分化影响应有助于在妇女与和平与安全框架内(包括在建设和平环境中)制定适当对策。**安全理事会如果鼓励各国将本国小武器和轻武器管制工作与涉及妇女与和平与安全以及与冲突有关的性暴力的工作整合统一，将会有所助益，特别是推动国家协调中心之间经常交流，并协调统一各自项目下的国家行动计划。**[7]

31. 安全理事会第 2122(2013)和 2242(2015)号决议明确提到妇女充分、有效地参与各级军备控制和裁军决策以及解决冲突和建设和平的各个方面。鉴于妇女在小武器和轻武器管制领域的代表性不高，必须继续加强妇女的参与。[8]

32. 关于与冲突有关的性暴力的最新报告(S/2021/312)中认识到小武器的扩散和非法流通助长暴力侵害平民行为，包括强奸，并强调与冲突有关的性暴力同小武器转用之间的联系。**小武器扩散和贩运活动助长并加剧了冲突地区和冲突后地区的性暴力行为，对此必须根据《武器贸易条约》和其他全球文书予以应对。**

33. 人权事务高级专员在 2020 年 6 月发布的关于武器转让对妇女和女童人权影响的报告(A/HRC/44/29)中指出，拥有和使用武器与助长对妇女和女童性别歧视的男子气概、权力、控制等具体表现密切相关。高级专员还强调指出，处理暴力的性别化根源至关重要。**谨鼓励安全理事会考虑该报告中所载的建议，包括呼吁促进妇女参与所有军备控制和裁军进程和论坛。**

34. 小武器和轻武器及弹药领域缺乏按性别和年龄分列的数据，往往会妨碍制定有效的促进性别平等举措，而实际上几乎没有可用于区分合法和非法小武器和轻武器对不同性别和年龄影响的数据。**全理事会在将小武器和轻武器管制任务授权纳入决定时，如果支持收集按性别和年龄分列并按合法或非法来源进一步分列的小武器和轻武器数据，将会特别适用。还谨鼓励会员国为民间社会组织特别是妇女组织以及国际组织提供可持续资金，支持它们开展这方面的数据收集活动。**

35. 在《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》(《枪支议定书》)框架内举行的讨论继续考虑到性别相关问题。联合国打击有组织犯罪公约缔约方会议在 2020 年 10 月举行的第十届会议上表示仍然关切枪支非法贩运对妇女、男子、女童和男童生活造成的负面影响，并确认预防、打击和消除枪支非法贩运对打击性别暴力至关重要。会议鼓励缔约

[7] Henry Myrttinen，《连点成线：军备控制、裁军和妇女与和平与安全议程》(日内瓦，裁研所，2020 年)。

[8] Hana Salama 和 Emma Bjertén-Günther，《妇女管理武器：促进妇女切实参与武器弹药管理的视角》(日内瓦，联合国裁军研究所(裁研所)，2020 年)。

国将性别和年龄视角纳入枪支政策和方案的主流，并请缔约国进一步收集按性别和年龄分列的关于非法贩运枪支情况的数据。

36. 在《小武器行动纲领》框架内，各国自 2016 年以来在性别问题上取得了相当大的进展，并承诺深入了解小武器和轻武器非法贸易对不同性别群体的影响；促进妇女在与执行《行动纲领》有关的决策、规划和执行进程中的有意义的参与和代表性；收集分类数据；认真考虑增加供资，用以资助考虑到非法小武器和轻武器对妇女、男子、女童和男童不同影响的政策和方案。2021 年 7 月举行了各国审议从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行情况第七次双年度会议，其成果文件在 2016 和 2018 年所取得重大进展的基础上，以有力措辞阐述了小武器和轻武器问题的高度性别分化性质，并呼吁确保妇女平等、充分、有效地参与所有与《行动纲领》相关的进程(A/CONF.192/BMS/2021/1，附件)。

4. 与恐怖主义和跨国有组织犯罪之间的联系

37. 安全理事会第 1373(2001)、2370(2017)、2462(2019)和 2482(2019)号决议一直强调，必须应对向恐怖主义分子非法贩运和供应小武器和轻武器的问题，并确认恐怖主义组织可受益于非法贩运小武器和轻武器等跨国有组织犯罪，以此作为资金来源。

38. 国际反恐中心的近期研究表明，过去十年，恐怖主义分子使用小武器和轻武器实施了 85 148 次恐怖主义袭击。[9] 同时，小武器和轻武器既可以作为利润丰厚的耐用贩运商品，也可作为一种工具，使恐怖主义组织能够为他人开展的贩运活动提供便利，例如强行控制贩运路线以及保护贩运者免遭盗窃和持械抢劫。在许多情况下，现有的非法贸易路线与恐怖主义分子控制的领土高度重叠。

39. 除了非法越境走私的武器，包括由外国恐怖主义作战人员走私的武器，恐怖主义组织还通过合法的商业供应链采购武器、弹药和基本零部件，包括用于简易爆炸装置的零部件。**谨鼓励各国加强努力，查明、缉获武器和弹药的零部件，包括通过快递包裹运送的零部件，以支持打击改装、手工生产等各种类型的非法制造**。

40. 恐怖主义分子和有组织犯罪集团继续对以下问题加以利用并从中受益：缺乏善治和法治、边界管理松懈、腐败现象严重、民主制度薄弱和刑事司法系统不完善。恐怖主义与跨国有组织犯罪可以相互滋长，而小武器和轻武器则可成为这两种现象的助长器。**各国和联合国应将恐怖主义-武器-犯罪三者之间的联系视为相互关联的多方面安全威胁，需要采取相互补充的办法和对策**。

41. 打击资助恐怖主义行为的措施在防止和消除恐怖主义与小武器和轻武器非法贩运的联系方面发挥着至关重要的作用。在这方面，金融行动特别工作组于 2021 年 3 月发布了一份关于与非法武器贩运有关的资助恐怖主义风险的报告，

[9] Reinier Bergema, Tanya Mehra & Méryl Demuynck, The Use of Small Arms and Light Weapons by Terrorist Organisations as a Source of Finance, 国际反恐中心报告(海牙，2020 年)。

其中确定了会员国查明这些联系的若干步骤，包括积极主动地调查资助恐怖主义行为，以追踪非法武器贩运者与恐怖主义分子之间的资金流动情况，以及加强金融情报能力，以查明与恐怖主义的联系。

42. 在反恐工作中，边境管制对于打击小武器和轻武器非法贩运起到关键作用。**为了有效查明和防止非法小武器和轻武器越境流动情况，各国应制定和实施全面的边境安全和管理战略，并切实让所有相关国家机构参与其中。**

43. 最近，大会在联合国全球反恐战略第七次审查中认识到必须防止、打击和消除恐怖主义分子非法使用小武器和轻武器的情况，并强烈谴责各类武器流向恐怖主义分子及在他们之间相互流通。大会促请所有会员国想方设法，加紧和加快开展相关的信息交换，加强各级协调，并将非法制造、拥有、储存和交易小武器和轻武器及其弹药定为刑事犯罪。

44. 在中亚，联合国通过反恐中心、联合国毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局和裁军事务厅的联合协作，继续加强国家当局的能力，以防止和打击小武器和轻武器非法贩运以及向恐怖主义分子非法供应这类武器，并支持该区域各国执行第2370(2017)号决议和《马德里指导原则》。这一机构间项目可以调整适用于其他区域。

B. 武器和弹药管理

45. 武器储存维护不当构成严重的人道主义危害，对和平与安全造成负面影响，从而可能危及《2030 年可持续发展议程》的落实。

46. 联合国在武器弹药管理领域继续深化对国家当局的支持，包括在联合国和平行动框架内开展此种支持。通过《裁军议程》和“以行动促维和”倡议，秘书长承诺联合国将在和平行动中促进更有效的武器和弹药管理，包括在作为解除武装、复员和重返社会进程的一部分或与这些进程相关时。

47. 在一系列情况下，为销毁物资和管理储存提供了具体、实际的支持。2019 年，地雷行动司向 242 个武器储存区和 97 个弹药储存区的评估、修复和建设提供了支持。在中非共和国，在修复和建立储存场地的同时，为国防和国内安全部队提供了培训和援助。在刚果民主共和国，向国家管制轻小武器及减少武装暴力委员会以及国防和安全部队提供了技术咨询。在小武器和轻武器盛行的利比亚开展了风险教育工作。地雷行动司还支持联合国阿卜耶伊临时安全部队履行任务，销毁特派团没收的武器弹药，建设技术能力和有形基础设施，以实现安全储存武器弹药(第 2575(2021)号决议)。

48. 解除武装、复员和重返社会综合进程越来越多地在武装团体配备精良、武器和非法武器、弹药和爆炸物大量存在的环境中进行。为应对这些风险，开发了创新工具来补充传统的解除武装、复员和重返社会进程，包括减少社区暴力和过渡时期武器弹药管理。作为中非共和国减少社区暴力方案的一部分，自 2021 年 8 月 12 日以来收缴了 63 件战争武器、1 393 件手工武器、143 发弹药和 20 枚未爆弹

药。马里中部社区暴力活动增加，因此需要加强协调行动，以减少社区一级获得武器弹药的机会，特别是在布基纳法索、马里和尼日尔三国边境地区。

49. 联合国继续实施关于在不断变化的解除武装、复员和重返社会背景下有效管理武器和弹药的联合倡议，作为解除武装、复员和重返社会综合进程的组成部分，提供专家资源和指导，[10] 帮助设计和实施量身定制的武器和弹药管理活动。自2019 年以来，开设了相应的培训课程。2019 年建立了常设技术援助机制，利用在联合倡议下开发的指导和专家资源提供支持。例如，通过这一机制，联合国继续协助海地国家当局建立综合性军备控制框架。该机制还促进了对苏丹武器弹药动态的研究，从而为 2020 年开办联苏综合援助团提供支持。

50. 2021 年 7 月，联合国裁军研究所发布了《武器和弹药管理国家基线评估参考方法》。[11] 已在 10 个国家(从 2015 年至 2020 年)使用该方法设计和实施基线评估，帮助各国评估各自在该领域的机构、政策和业务能力。建立这样的基线可以使各国能够衡量一段时间内取得的进展，以及经加强的国家做法产生的影响。国家基线评估与安全理事会相关决议挂钩，对决议作出回应，并为决议提供信息。

51. **谨鼓励安全理事会推动持续和系统地将武器弹药管理纳入联合国和平与安全工作，包括在授权开展和平行动时。此外还建议安理会按照《备忘录：在安全理事会决定中反映武器和弹药管理问题的备选方案》中强调的良好做法，在安理会有关决议中更系统地提及相关规范框架和指南，如《国际弹药技术准则》和《小武器管制执行工作模块简编》。**后一出版物旨在协助会员国，特别是在安理会任职的会员国，准确和全面地将与武器弹药管理有关的最新做法反映在安全理事会的有关决定中。该出版物于 2020 年发布了第二版。[12]

C. 武器禁运，包括基准评估

52. 涉及违反武器禁运的小武器和轻武器非法转让仍然是一个令人关切的问题。**武器通过港口、机场或领水运往禁运国家的转运途中的国家，应通过适用相关国际文书规定的预防措施和刑事司法措施，加倍努力执行这些禁运。**

53. 近年来，安全理事会越来越多地将部分解除武器禁运作为帮助被禁运国家加强国家安全部门的一种方式。与此同时，作为部分解除武器禁运的一部分，越来越频繁地推出与武器和弹药管理有关的承诺和措施，以应对这些安全部门将武器转作他用的潜在风险，并应对非法武器扩散和滥用问题。[13]

[10] 《在不断变化的解除武装、复员和重返社会背景下有效管理武器和弹药》，第二版(联合国出版物，2021 年)。

[11] Hardy Giezendanner 和 Himayu Shiotani，《武器和弹药管理国家基线评估参考方法》(日内瓦，裁研所，2021 年)。

[12] 《备忘录：在安全理事会决定中反映武器和弹药管理问题的备选方案》，第二版(联合国出版物，2020 年)。

[13] 见裁研所，“在联合国武器禁运背景下实施常规军备控制”(2018 年)。

54. 安全理事会进一步开展武器弹药管理，作为武器禁运基准评估的一部分，这一进展值得欢迎。但在国家和区域层面一直有必要改进武器禁运以及武器弹药管理标准和准则的实施和执行工作。

55. 安全理事会越来越多地促请各国针对违反武器禁运问题调查和打击参与武器贩运的跨国犯罪网络和武装团体(例如第 2488(2019)号决议)。由于与 COVID-19 有关的限制，制裁专家小组对因安理会实施武器禁运而缉获的武器进行现场检查的工作面临更大挑战。**在这方面，谨鼓励安全理事会继续要求会员国提交报告，说明它们为执行包括武器禁运在内的相关措施而采取的步骤，并要求与专家小组合作和分享信息。**

56. 安全理事会第 2562(2021)号决议请秘书长审查达尔富尔局势，包括处理武器扩散的措施，并就可用以指导安理会审查有关达尔富尔的各项措施的关键基准提出建议。在根据该决议提交的评估(S/2021/696)中，秘书长建议采用四个关键基准，其中包括完成解除武装、复员和重返社会方案进程，以支持在达尔富尔过渡期安全安排方面取得进展。他还建议审查和更新武器收缴方案，作为执行苏丹保护平民国家行动计划工作的补充。

57. 安全理事会已逐步调整中非共和国的武器禁运措施，以放松和解除一些限制，并请秘书长评估该国政府在就武器禁运措施、包括武器弹药管理措施订立的关键基准方面所取得的进展，并提供三次最新资料。[14]秘书长在根据第 2488(2019)号决议提交的评估报告中指出，该国政府在其国际伙伴的支持下，继续在武器禁运基准方面取得一些进展，安理会调整对政府实施的武器禁运的决定使国家当局受到鼓舞。秘书长还指出，需要密切注意，确保对武装团体仍然完全有效的武器禁运达到必要的预定效果，使该国安全和政治局势受益(见 S/2019/1008)。秘书长在根据第 2507(2020)号决议提交的评估中指出，政府继续致力于执行上述基准，以使武器禁运措施得到进一步放松或解除。秘书长还指出，安全理事会关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会及其专家小组可支持该国政府和该区域各国针对军火贩运者采取必要行动(见 S/2020/622)。秘书长在根据第 2536(2020)号决议提交的评估报告中指出，中非共和国政府需要与中非稳定团(包括通过地雷行动司)和国际伙伴合作，以便在有效武器弹药管理系统的运作方面取得进一步进展(见 S/2021/573)。

58. 秘书长向安全理事会提交了两份关于南苏丹武器禁运措施的报告。在根据第 2521(2020)号决议提交的评估报告中，他提出了根据《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的执行进展情况制定评估武器禁运措施基准的三种备选方案(见 S/2020/1067)。应安理会成员关于制定具体基准的要求，他建议了三个基准，包括解除武装、复员和安全部门改革方面的进展(见 S/2021/321)。[15]安理会在通过第 2577(2021)号决议时注意到这些建议，该决议规定了在审查对南苏丹的武器禁运措施时需要考虑的关键基准。基准之一是南苏丹国防和安全部队在妥善管理其现

[14] 见第 2488(2019)、2507(2020)和 2536(2020)号决议。

[15] 见 S/2020/1277。

有武器弹药库存方面取得的进展，包括为记录、储存、分发和管理武器弹药订立规划文件、规程，并开展培训。

D. 小武器和轻武器的制造、设计和技术的最新发展

59. 新技术和新兴技术对小武器、轻武器及其零部件和弹药非法贩运和生产的影响持续令人关切。

60. 各国继续对非法重新启用包括枪支在内的已停用小武器表示关切。《小武器管制执行工作模块简编》指出，停用要求永久改变小武器的所有承压部件，使武器无法使用。[16] 《枪支议定书》第 9 条规定了武器停用一般原则。

61. 在小武器和轻武器制造和设计方面采用新材料技术带来了安全挑战。特别是聚合物塑料在武器制造中的使用令人担忧，因为与钢材等传统材料上的标记相比，此类材料上的标记更容易被清除和更改。模块化设计的纳入使武器有多个可以重新装配的部件，也给确保基本部件或结构部件带有标独特标识带来了挑战。

62. 通过暗网等途径购买武器问题越来越令人担忧，因为在线提供可能会降低购买方的心理障碍和抑制阈值。由于匿名标准相对较高，网上武器销售导致利用邮政和快递服务运输这些物品的情况大幅增加，使得对非法转让的刑事调查变得困难。

63. 在第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的成果文件《关于推进预防犯罪、刑事司法和法治：努力实现〈2030 年可持续发展议程〉的京都宣言》(A/CONF.234/L.6，决议 1)中，各国承诺加强边境管制机制和战略，以防止和打击非法贩运和转用枪支及其零部件和弹药的行为，包括在线交易，以及非法重新启用已停用枪支的行为，并承诺加强合作，以应对和抗击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面的技术发展和不断变化的作案手法带来的威胁，并调查和起诉这些犯罪。

64. 跨国有组织犯罪框架内的讨论也继续侧重于与枪支有关的最新技术发展的影响。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议请《枪支议定书》缔约国促进和协调统一应对模块化武器和 3D 打印枪支、改装枪支、通过邮政服务贩运以及使用暗网和加密货币的工作(CTOC/COP/2020/10，决议 10/2，第 14 段)。在枪支问题工作组第七次会议上，各国认识到 3D 打印枪支、重新启用已停用的枪支以及在互联网上非法交易枪支所构成的威胁。[17]

65. 在《小武器和轻武器行动纲领》和作为补充的《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》框架内的讨论从新技术对标识、记录保存和追查的影响的角度审议了这些专题。在第七次各国双年度会议上，各国就如何进一步处理这一问题表达了不同意见。尽管如此，各国仍同意就小武器和轻武器

[16] 见《小武器管制执行工作模块简编：术语、定义和缩略语词汇表》，第 1.5 版(联合国出版物，2018 年)。

[17] 见 CTOC/COP/WG.6/2020/2 和 CTOC/COP/WG.6/2020/4。

制造、技术和设计方面的最近发展继续交换意见，特别是探讨有关聚合物武器和模块化武器的问题，以及解决这些问题的方法。他们还同意在第八次双年度会议上审议设立一个不限成员名额技术专家组的提议，制定下一阶段注重行动的步骤。此外，他们还请秘书处编制关于模块化武器和聚合物武器标识工作良好做法的文件，同时考虑到所有会员国的意见和制造商的作用。[18]

E. 与气候有关的安全风险以及小武器和轻武器的作用

66. 各国就与气候相关的安全风险已经讨论了十多年，包括在安全理事会主持下开展的讨论。随着气候变化的影响变得更加明显，出现了更强的应对安全相关风险的政治意愿，越来越多的国家主张采取更加一致的具体行动，应对气候变化对和平与安全面临的潜在影响。

67. 气候变化往往与其他趋势交汇，成为一种具有连带效应的潜在风险倍增器，可能加剧紧张关系并助长冲突，而紧张关系和冲突可能已经因小武器的存在而加剧，反过来又会助长对更多武器的需求。越来越多的研究在探讨气候变化的影响与有组织犯罪和武装团体活动之间的联系及其对小武器和轻武器使用的潜在影响。

68. 在西非和东非国家，包括马里、尼日利亚、索马里、南苏丹和乌干达，武器越来越容易获得，成为农民与牧民为日益减少的水资源和肥沃土地而发生的争端的加剧因素，这些争端最近出现了致命的升级。族群之间的跨境联系，例如在肯尼亚、南苏丹和乌干达三国交界地区的这种联系，为旨在武装自己保护生计的跨境贩运小武器和轻武器活动提供了便利。这类地方资源争端越来越多地与国家和区域冲突动态联系在一起，使社区暴力升级，并将武装团体拖入冲突的战场。气候变化可能加剧与自然资源有关的争端，加剧当地社区的不满，摧毁合法的生计选择，从而为武装团体提供增加招募和争取支持的机会。例如，在马里北部和中部，武装团体利用土地权等问题，通过调解资源纠纷、向农民和牧民提供支持以及界定牲畜迁徙规则，利用国家存在有限造成的机会获益。

69. **由于常规武器仍然是武装冲突中人员死亡的主要原因，有必要审查气候变化如何影响常规武器的使用以及常规武器的供应和使用如何影响与气候有关的安全风险。谨鼓励各国、民间社会和相关专家组织更仔细地考虑这种联系。**

三. 处理非法小武器和轻武器的全球、区域和次区域努力

A. 《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》

70. 在第七次双年度会议期间，各国审议了在国家、区域和全球各级充分有效执行这两个框架、以防止和打击小武器和轻武器转用和向未经授权接受者非法国际转让方面的关键挑战和机遇。还审议了另外两个实质性项目，即武器技术、制造和设计的最新发展以及国际合作和援助，包括关于今后设立培训研究金方案以及

[18] A/CONF.192/BMS/2021/1，第 92 和 94 段。

制定国家和区域目标、以加强《小武器行动纲领》及《国际追查文书》执行工作的可衡量性的建议。第七次双年度会议结束时一致通过了实质性成果文件。

B. 《武器贸易条约》

71. 《武器贸易条约》缔约国继续处理小武器和轻武器转用问题，这是提高常规武器国际贸易透明度和责任的持续工作的一部分。

72. 《条约》要求各国订立各自的国家管制制度，以执行《条约》的各项规定。第 11 条要求参与转让包括小武器和轻武器在内的常规武器的国家采取措施，通过其国家管制系统，评估出口转用的风险并考虑建立缓解措施，以防止这些武器被转用。

73. 关于《条约》规定的转用问题的工作由有效执行条约工作组下的第 11 条工作分组指导。2020 年，第六次武器贸易条约缔约国会议(2020 年)设立了转用信息交流论坛，作为《条约》缔约国就已查明或疑似转用的具体案件进行非正式自愿交流的特殊机构，并供各国共享具体、可付诸行动的转用相关信息。2021 年，第七次缔约国会议主席、塞拉利昂常驻联合国日内瓦办事处代表还将核心专题重点定为加强努力消除小武器和轻武器非法贸易并确保有效管理武器储存。

C. 《枪支议定书》

74. 2020 年 12 月，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况审议机制启动了第一阶段工作。实施情况审议机制是一个同行审议程序，将支持《公约》及其议定书缔约国有效执行这些文书，并帮助缔约国确定和证实对技术援助的具体需要，促进国际合作。这一专家对话及其成果有可能帮助安全理事会确定、着重展示并处理规范方面的挑战和良好做法，包括冲突和冲突后环境中的挑战和良好做法，并补充现有的小武器报告义务，例如《小武器行动纲领》规定的小武器报告义务，同时支持各区域的立法协调努力。

D. 平息非洲枪炮声

75. 在非洲联盟平息非洲枪炮声倡议的框架内，联合国继续加强对非洲联盟的业务支持和基于项目的支持。根据非洲联盟委员会关于将“平息非洲枪炮声的实际步骤总路线图”执行期限延长 10 年(从 2021 年延至 2030 年)的决定，联合国将在今后几年继续支持实现非洲大陆无冲突的努力。

76. 裁军事务厅与非洲联盟委员会和大湖区、非洲之角及周边国家小武器问题区域中心一道，为 2020 年 9 月在 7 个国家实施非洲大赦月提供了实际支持。布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和肯尼亚就非法拥有小武器的负面影响以及加强以社区为基础的警务、实体安保和库存管理方面的国家执法能力开展了大规模提高认识和外联活动。2020 年，安全地收集、储存和销毁了多达 3 090 件小武器。

77. 在非洲，即在中非共和国、刚果民主共和国和马里的三个维持和平特派团，分别向利比亚、索马里和苏丹的三个特别政治任务以及秘书长大湖区问题特使办

公室，提供了关于解除武装、复员和重返社会、减少社区暴力以及武器和弹药管理的联合国支持的业务活动和战略咨询。在非洲六个非特派团环境中，即在布基纳法索、喀麦隆、刚果、埃塞俄比亚、莫桑比克和乍得湖流域，提供了相关的武器弹药管理技术援助，都是为了支持实现非洲联盟的“平息非洲枪炮声”倡议。

E. 小武器和轻武器管制区域路线图

78. 西巴尔干国家当局继续履行路线图中的承诺，从而以可持续的方式解决非法拥有和滥用以及贩运小武器和轻武器及其弹药的问题。东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心与联合国和国际伙伴密切合作支持的正在开展的工作包括：审查相关法律框架；制定全面纳入性别观点的循证战略；更好地了解整个区域边防警察部门在预防和打击枪支贩运方面的需要；通过有能力的枪支问题协调中心改进对枪支相关犯罪的调查。已取得明显进展，包括加强了武器弹药储存的安全，改进了标识和追查工作，加强了执法机构与刑事司法机构之间的业务合作。

79. 16 个加勒比国家仿效这一积极榜样，将工作重点放在制定具体目标和时间表上，于 2020 年制定并通过了“到 2030 年以可持续方式落实加勒比地区枪支弹药非法扩散问题加勒比优先行动路线图”。该路线图建立在加勒比打击非法贩运枪支和提高复原力的愿望的基础上，并促进《2030 年议程》的执行。该路线图将四个目标结合在一起：加强管制框架；减少区域内外的非法武器流动；加强执法能力，以打击非法贩运及非法拥有和滥用枪支；有系统地降低武器弹药从储存中转作他用的风险。

80. 2019 年 9 月 26 日至 27 日，在尼日尔尼亚美举行了《西非国家经济共同体(西非经共体)关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》技术审查，在审查会议期间，各成员国商定了实施区域路线图和体制框架的目标，这将在今后几年指导西非经共体《公约》的执行工作。在 2019 年 11 月于蒙罗维亚举行的西非经共体小武器管制问题国家专员年度会议上，成员国建议西非经共体确定路线图和配套体制框架的最佳选择。作为回应，西非经共体于 2020 年 5 月和 6 月对国家和区域优先事项进行了摸底，并就小武器和轻武器管制问题与西非专家进行了磋商。在 2020 年 11 月 25 日至 26 日于贝宁科托努举行的国家专员年度会议期间，西非经共体与波恩国际军用转民用中心合作介绍了执行西非经共体《公约》的五年行动计划(2021-2025 年)的内容。在那次会议上，所有 15 个成员国一致通过了该行动计划。西非经共体和几个利益攸关方和伙伴目前正在为执行工作制定相关的体制结构和筹资机制。

四. 结论意见和建议

81. 鉴于武器动态与国际和平与安全之间的密切联系，安全理事会继续全面处理小武器和轻武器非法转让、过度积累和滥用的挑战性问题。**秘书长继续主张将关于武器弹药的审议充分纳入安全理事会的工作，包括安理会针对具体国家的专题讨论。**

82. 《2030 年议程》是朝着阐明军备控制、和平与安全如何促进发展迈出的重要一步。除了解决非法武器流动问题外，仍然极有可能在业务层面将裁军目标的执行与许多其他可持续发展目标联系起来，以便使裁军与发展之间的历史关系重新成为国际关注的首要问题。

83. 联合国和平行动继续面临与非国家武装团体、罪犯、恐怖主义分子和其他行为人非法扩散、流通和滥用武器弹药直接或间接相关的各种威胁和风险。与东道国和国家主管当局合作，对从此类行为体和非法领域收缴的武器和弹药进行系统处理，对于查明和处理武器和武器相关风险、脆弱性和威胁，包括影响联合国和平行动其他授权目标的风险、脆弱性和威胁至关重要。

84. **在特派团受权支持东道国和国家主管当局处理收缴的武器和处理从非法领域收缴的弹药的情况下，鼓励安全理事会考虑在特派团内设立或指定一个专门的部门、单位或小组。安理会可以明确授权和平行动与联合国相关机构合作，按照国际文书和标准，追查经缉获、发现和上缴的小武器和轻武器及其弹药。这些努力应与现有的全球数据收集工作协调并联系起来，以监测可持续发展目标 16 具体目标 4 的实现情况。**

85. **同样，由于联合国和平行动在监测其行动区内非法武器和弹药流动方面处于独特地位，因此将继续加强支持系统收集、集中和分析关于缉获、发现和上缴的小武器和轻武器及其弹药的数据。**这不仅有助于收集关于实现可持续发展目标 16 具体目标 4 进展情况的数据，而且还可以提供有关武装行为体来源和供应链的重要信息，并为监测武器禁运作出重要贡献。

86. 2021 年恰逢《小武器行动纲领》和《枪支议定书》签署 20 周年。这些文书产生于这样一个坚定的信念，即小武器和轻武器的非法扩散可以通过适当和协调的国家法律框架和加强国际合作来解决。它们在建立以规则为基础的小武器管制国际框架方面树立了一个里程碑。**秘书长将继续倡导普遍加入具有法律约束力的相关文书，如《枪支议定书》和《武器贸易条约》，并倡导执行具有政治约束力的文书，如《小武器行动纲领》和《国际追查文书》。**